

認可地縁団体設立に向けた住民の合意形成について ～4地区合同自治会の設立へ～

橋本 怜奈

関東地方整備局 利根川上流河川事務所 用地第一課（〒349-1198 埼玉県久喜市栗橋北2-19-1）

本件は利根川上流河川事務所が施行する築堤事業の用地取得を進めるにあたり支障となっている所有者（相続人）不明の82名共有地の取得のため、2014年の地方自治法改正により創設された認可地縁団体が所有する不動産に係る登記の特例制度を活用した事例である。なお、現在事業継続中のため、匿名とする。

キーワード 用地取得, 所有者不明土地, 共有地, 認可地縁団体

1. 事業概要及び現状課題

本事例の対象となった事業は、栃木県A町T地区の無堤部分 850m を対象とした築堤事業であり、T地区は令和元年東日本台風の際に一部地域に浸水被害が生じたことから堤防の整備が急がれている。

本事業は、2021年から用地取得を開始し、2023年現在継続中であるが、用地取得を進める中で取得対象地の登記簿を確認したところ、明治時代に82名共有名義で所有権の保存登記がされている土地（以下、「当該共有地」という。）が事業エリア内にあることが判明した。

共有者82名のうち1人を除き住所の記載がなく、相続人の特定や追跡が困難な所有者不明土地であった。そこで当該共有地の管理状況等の確認のため、固定資産税の納入状況や地元精通者に確認したところ、T地区にかつて存在したR寺の共同墓地を管理する任意団体である墓地管理委員会（以下、「委員会」という。）が町内に存在し、納税や墓地を含めた当該共有地の管理を行っていることが判明した。

はT地区にある4つの町内会の代表者数名によって構成され、当該共有地のほか、同様に82名共有となっている3筆の土地について管理しており、地域の協力を得て用地取得を進めるためには、これらの土地の所有者を確定させる手法等の検討が必要であった。



(図-2) 当該共有地航空写真

表題部 (土地の表示)		調製	平成6年11月24日	不動産番号	■■■■
地図番号	■■■■	筆界特定	■■■■		
所在	■■■■		■■■■		
①地番	②地目	③地積	㎡	原因及びその日付(登記の日付)	
■■■■	畑	466		■■■■	
■■■■	■■■■	■■■■		昭和63年法務省令第37号附則第2条第2項の規定により確定	
				平成6年11月24日	
権利部(甲区) (所有権に関する事項)					
順位番号	登記の目的	受付年月日・受付番号	権利者その他の事項		
1	所有権登記	■■■■	明治25年10月19日登記 明治25年9月10日村課令により共有者 ■■■■ 等 ■■■■ 2分の1 ■■■■ 2分の1 ■■■■ 2分の1		

(図-1) 当該共有地登記簿

そのため、委員会の代表者に連絡を取り、委員会の詳細や土地の管理状況等について確認したところ、委員会

2. 課題解決に向けて

(1) 内部検討

当該共有地の売買契約および所有権移転登記を行うため、以下3つの方法の活用について検討を行い、それぞれのメリット・デメリットについてまとめた。

- ①不在者財産管理人制度
- ②民法の時効取得
- ③認可地縁団体制度

まず、①不在者財産管理人制度は土地所有者が不在者である場合に、家庭裁判所により選任された不在者財産管理人が土地等の管理及び保存を行う制度であるが、墓

地管理員会が土地を実際に管理している状況下において不在者財産管理人を立て、管理や処分を不在者財産管理人に委ねることは『家庭裁判所により選任された不在者財産管理人が土地等の管理及び保存を行う』という制度趣旨にそぐわず、地元住民にとってメリットがないため、課内検討段階で合意形成が困難であるとの結果に至った。

そのため、所有権移転により所有者を確定させる方針として、②民法の時効取得及び③認可地縁団体制度の二案を委員会に提示した上で協議を行うこととした。

なお、委員会との協議の前に、後々の所有権に係るトラブルを避けるため、国で住所が判明している共有者1名の相続人を調査し、事前に国から所有権主張に対する意向確認を行った。その結果、相続人からは当該共有地の処分等については現在管理を行っている委員会に任せたいとの意向を確認できた。

(2) 委員会との協議

委員会と土地の所有権取得に向けた協議においては①民法の時効取得及び②認可地縁団体制度の二案を提示し、それぞれの方法のメリット・デメリットについて説明を行った。時効取得については「訴訟による相当の費用負担や裁判所が当該共有地を占有していた事実等をどう捉えるか」といった不確実性への不安、認可地縁団体については「地域住民への説明や合意形成の困難性がある」といった課題があったことから、委員会からは「判断するのが難しい」といった声が聞かれたため、自治体に実現可能性等を確認した上で一定の結論を出すこととした。

その後、認可地縁団体については、当所職員がA町に必要な書類を整え協議した結果、地元の合意形成が得られるのであれば可能である旨の回答が得られた。一方で時効取得については、委員会が弁護士相談を行った結果、訴訟のため多額の費用と時間がかかる旨の回答があった。

この回答を受けて、関係機関等の意見を踏まえつつ再度協議した際には、「地元住民も堤防の必要性を理解しているから協力してもらえるのでは」という意見もあり、委員会として認可地縁団体制度を活用する方向で進めたいとの結論に達し、認可地縁団体の設立を目指すこととなった。

3. 認可地縁団体制度活用に向けて

(1) 認可地縁団体制度の概要

一定区域に住む住民の自主性により組織された町内会は、法律上「権利能力なき社団」などと位置付けられており、不動産等の資産を個人名義でしか登記することができなかった。その結果、相続登記が行われず時間の経過とともに相続人が特定できなくなった。また、登記名

義者の債権者が不動産を差し押さえて競売してしまったといったトラブルの原因ともなっていた。この解消のため、1991年に地方自治法が改正され、町内会が一定の手続を行い、自治体の認可・告示を受けることで、法人格をもった認可地縁団体を設立し、団体名義での資産登記ができる認可地縁団体制度が設立された。

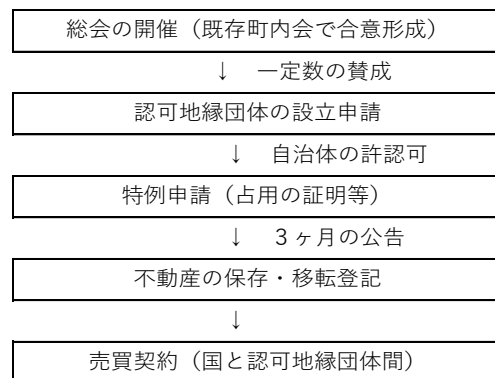
しかし、制度活用にあたっては、町内会が認可を受けて法人格を取得し、不動産登記ができるようになっても、所有権の移転登記を行う際、相続登記がされておらず、相続人の所在等が判明しない場合があり、相続人の確定や承諾を得るために多大な労力を要し、所有権の移転登記に支障をきたすといった問題があった。

そのため、2015年4月1日に地方自治法の一部が改正され、認可地縁団体が一定期間所有（占有）していた不動産であって、登記名義人やその相続人の全てまたは一部の所在が不明である場合、一定の手続きを経ることで、認可地縁団体へ所有権の移転の登記をできるようにする特例制度が設けられた。

手続きの流れは以下のとおりであるが、当該制度の活用にあたって認可地縁団体の設立までの合意形成及び土地取得のための特例申請における占有している事実の証明などが重要なポイントとなっている。

本事例については、前述のとおり町内会有志で墓地や当該事業予定地を含めた土地について、草刈や固定資産税の納税を20年以上の長期にわたって行っていたため、特例申請に必要な疎明資料については概ね要件を満たしていた。一方で墓地及び関係する土地の管理については前述のとおり4つの町内会の有志数名が委員会として管理したことを踏まえ、どのような形で新たに認可地縁団体を設立するかが最重要ポイントとなった。

(表-1) 認可地縁団体に関する手続きのフロー図



(2) 認可地縁団体設立に向けた検討

認可地縁団体の設立については、「区域が、住民にとって客観的に明らか」「区域に住所を有する全ての個人は、構成員となることができる」等の要件があるが、過去の経緯や今後の財産管理も踏まえ、国で以下の案を検討した。

- ① 委員会や墓地利用者等の複数名で法人格を取得し、認可地縁団体として組成

- ② 既存の町内会の1つを認可地縁団体に組織変更
- ③ 墓地に関連する4つの町内会をまとめ、新たに認可地縁団体を設立

まず、①案については、地方自治法において育成会、婦人会といった性別や年齢などの条件や団体や活動の目的が特定されている団体は認可地縁団体として認められないとされていることから制度上不採用となった。

また、②案については、既存の町内会の1つを認可地縁団体とすることは、手続き上は通常の手法となり簡略であったが、墓地も含め当該共有地は4つの町内会に関連する土地であり、過去の経緯も含め実態とは異なることから地元の意向に反するとともに特例申請の要件を満たさない可能性があった。

残る③案については、4つの町内会全ての住民からの合意形成をどこまで得られるかという大きな課題があったものの、過去の土地の取得経緯等にも合致しており、特例申請の要件を満たす可能性が最も高かった。

以上の3案の検討結果を委員会に説明し、4つの町内会をまとめ新たに認可地縁団体を設立する方向で各町内会長と調整を行い、その方向で進めることで委員会とも合意に達し、4つの町内会全員の合意形成を目指すこととした。



(図-3) ③案(4地区合同の認可地縁団体)イメージ

なお、市町村長による認可地縁団体の認可要件の一つに「その区域に住所を有する全ての個人は、構成員となることができるものとし、その相当数の者が現に構成員になっていること」とあるが、この相当数については、域内の全住民の過半数と明確に示している自治体もあれば、一律の基準を設けず、町内会の加入率や地域性を考慮して判断するといった自治体もある。本事例においてもA町との協議の中で明確な基準の事前合意に達しなかったが、概ね過半数の住民の合意形成を目標とし、A町とは書面決議の結果をもって協議することとした。

4. 合意形成に向けて

(1) 総会の開催方法

合意形成にあたっては、できるだけ多くの住民の合意を得るためにも4つの町内会ごとの特性等に配慮しながら進める必要があった。4つの町内会には農家住宅が広がる昔からの住民を中心としたエリアにある十数世帯の小規模な町内会やアパートや新興住宅が広がるエリアにある新しい住民を中心とした約100世帯を抱える町内会があった。

各町内会長との会合の中でも、昔からの住民については、共同墓地内に墓地を有していたり、土地名義人の子孫であったりと当該共有地が所有者不明土地となっている現状について把握していたが、「新たに転入してきた住民の中には状況が分からない住民も多数存在する」といった話があった。

また、過半数の合意形成だけでなく、今後の事業の円滑化のためにも、全住民に事業や認可地縁団体制度を正確に理解してもらうことはもちろんのこと、新たな住民の方々に現在、地域が抱えている所有者不明土地の課題について認識してもらった上で協力を得ることが重要であった。

そのため、合意形成に向けた住民説明においては、「認可地縁団体の概要」だけでなく、「事業概要」「現状の課題・解決策」などをまとめた資料を事務所で作成し、町内会ごとに説明を行うこととした。

なお、コロナ禍において多数の住民が集まるのが困難であったため、書面による決議を基本とし、住民が多い町内会については、町内会長・町内会班長に国が直接説明を行い、各班長から住民へ説明を行った上で回覧板等により書面決議を得ることとした。また、小規模町内会については住民に対して直接説明を行い、その場で決議を得ることとした。

(2) 規約等への対応

認可地縁団体設立にあたっては、各自治体ホームページにおいて標準的な規約のフォーマットが掲載されている。既存の町内会を認可地縁団体に変更する場合、フォーマットに従い標準的な規約を作成し、住民合意を得ることになるが、本事例の場合、町内会の代表である一部住民が墓地等の土地を管理している状況であり、前述のとおり新興住宅地域の住民の中には墓地等の状況が分からない住民が多数いることが会合の中で予め判明していた。このような背景から認可地縁団体に係る心理的負担を軽減しなければ課題解決への協力が得られない可能性があったため、規約作成にあたっては、住民に対して墓地等の土地の管理の新たな労力や金銭面の負担が生じないようにする工夫が必要であった。

この点については、委員会及び各町内会長も含め協議し、規約の中で会長、副会長などと同様、墓地管理委員を自治会の役員に加え、墓地を含めた土地の管理を担わせることとした。

また、既存の町内会については従前どおり「権利能力

なき社団」として地域ごとに残すため、認可地縁団体として新たに会費を徴収する場合に住民の合意を得られない可能性があったことから、墓地等の土地の管理費用については、住民から徴収する会費ではなく、土地の賃貸・売買収益等を充てることとした。

(3) 総会決議の結果

2ヶ月ほどの期間をもって住民説明や書面決議の回覧を行った結果、4地区ほぼ全ての住民（約97%）から合意を得ることができた。この背景としては、令和元年東日本台風による被害から堤防整備について住民の理解があったことや事業を進めるため、所有者不明土地の解決に向けた住民の一体感があったことが大きいと思われる。

なお、一部住民から反対票の提出があったが、その理由の一部として河川管理者が負担する堤防の維持管理費用について、住民が負担しなければならないといった誤解もあり、書面開催では認可地縁団体制度の趣旨や堤防整備の事業内容等が伝わりにくい部分もあったと思われる。

5. 認可地縁団体の設立の申請

総会決議の結果、住民から過半数を大幅に超える合意が得られたため、A町に書面決議の結果及び申請資料一式を提出することとなった。この時点で墓地管理委員及び町内会長全員に集まってもらい、総会（書面）の決議結果について報告を行った。自治会長にはその内容で総会議事録を提出してもらい、A町へ2023年2月初旬に認可地縁団体設立のための申請を行い、3月初旬に正式に「T4地区認可地縁団体」として認可された。

現在は不動産の登記申請を行うための特例申請について鋭意手続き中である。なお、認可地縁団体設立及び特例申請のための書類は以下のとおりとなっている。

(表-2) 各手続きに必要なとなる書類

① 各町内会書面決議 必要資料
1. 認可地縁団体・事業説明資料 2. 臨時総会書面
3. 認可地縁団体規約 4. 保有（予定）資産目録
② 認可地縁団体設立の申請 必要資料
1. 認可申請書 2. 認可地縁団体規約
3. 総会議事録 4. 構成員名簿
5. 保有（予定）資産目録
6. 事業活動報告書 7. 代表者承諾書
③ 特例登記の申請 必要資料
1. 所有不動産の登記移転等に係る公告申請書
2. 占有等の疎明資料（固定資産税の納税証明書）等

6. 終わりに

2022年8月に委員会と認可地縁団体を活用すると決定してから、認可地縁団体の設立まで約7ヶ月という短い期間で進める事ができた。これはA町、各町内会長、その構成員である墓地管理委員と密に連絡を取り調整を行ったこと、そして地域住民が事業に協力的であったことが最大の要因であったと思われる。

認可地縁団体制度は訴訟等の手続きが不要となるため、費用や時間をそれほど要しないという大きな利点があるものの、適用にあたっては住民の合意をいかに得ることができるかによって制度適用の可否が大きく左右されることを十分に認識しておかなければならない。特に認可地縁団体設立に向けひとたび動き出してしまうと必然的に地域住民の協力や調整が必要になるため、地域住民の不信感等を招かないよう成否についての慎重な見極めが必要になる。

そのため、認可地縁団体制度の適用の可否に向けた合意形成を図る場合、①道路や河川など事業ごと、地域ごとにその特性を判断すること②地域住民と綿密に対話をし、予め制度適用の可否について感触を得ること③自治体などの関係機関と認可地縁団体の設立要件や規約の内容等について協議を重ね、制度適用・運用について調整を図ることがポイントとなる。

特に地方自治法には規定として「その区域に住所を有する全ての個人は、構成員となることができるものとし、その相当数の者が現に構成員になっていること」と規定されており、今回のように概ね全ての住民からの合意が得られていればそれほど問題とならないが、「相当数の基準をどのように判断するのか」、「過半数以下の場合にどのような運用を図るのか」などについて自治体と協議しておく必要がある。

また、今回のように複数の町内会を一つにして認可地縁団体の設立を目指す場合、町内会ごとに賛否が分かれた際に地域を分断することになりかねない。そういった場合に備え、他の制度の活用を検討するのか、地域の範囲を変更するのかなど予め様々なケースを想定しておく必要がある。

認可地縁団体制度を活用した事例はまだまだ数が少ないと思われるが、前述のとおり時間や費用面において大きなメリットがあると感じた。本事例が今後の用地取得における制度適用の参考となれば幸いである。